

中国财政支出的公共化改革

张 馨

摘要:市场化改革以来,中国财政的公共化改革迈出了较大步伐,中国财政支出发生了很大变化。然而,财政支出改革也存在许多缺陷,其公共化改革任务尚未真正完成,这是整个改革尚未取得根本突破的大背景所决定的。因此,问题的根本解决,必须依靠整个改革的推进和突破。

关键词:财政体制;财政支出;公共化改革;中国

中图分类号: F812.2

文献标识码: A

文章编号: 1008 - 1569 (2008) 02 - 0073 - 08

30年来,中国财政的公共化改革迈出了较大步伐,其中支出变革是其最为重要的内容之一。然而,财政支出改革也存在许多缺陷,其公共化改革任务尚未真正完成,还需要进一步改革。

一、中国财政支出公共化进展

市场化改革以来,中国财政支出发生了很大变化:

1. 基本建设支出的变化。作为典型的计划型财政支出项目,基本建设支出的变化最为醒目。它是当时国家以指令性计划直接配置社会资源的基本财力方式,是计划经济体制赖以存在的基本保证,也是计划型财政活动的核心与基本内容,该项支出通常占财政总支出的40%左右。它具有以下特征:(1)在既定的收入规模下,财政总是努力压缩其他各项支出,尽可能地将财力集中用于基本建设投资。(2)在基本建设投资内部,财政又尽可能压缩“非生产性”基本建设投资,尽可能增大“生产性”基本建设投资。而这些财政支出所投向的领域,大体上就是市场经济体制下的营利性领域,是公共财政所不应当介入的领域。(3)对于与基本建设投资相配套的增拨企业流动资金等支出,也尽可能压缩而趋于供给不足。

市场化改革决定了国家不再直接集中和配置社会资源增量的主要部分,反映到财政的基本建设支出上来,就是其增长速度远低于财政总支出的增长速度。2004年,财政基本建设支出规模比1978年增长了6.61倍,但同期财政总支出则增长了24.39倍,从而直接导致了基本建设支出占财政总支出比重的大幅度下降。相应地,它引起了财政的基本建设支出占全社会基本建设投资比重的下降。计划经济时期财政的基本建设投资通常占了全社会基本建设总投资的80%左右,最高如一五时期甚至超过了90%。改革开放立即导致了该比重的迅速下降。

作者简介:张馨,厦门大学经济学院财政系教授、博士生导师。

财政的基本建设投资占全社会固定资产投资比重,1981年为28.10%,一直下降到1997年的历史最低点2.8%。此后尽管实施积极财政政策而有所回升,2004年该比重升为12.07%,但仍远低于1981年的水准。它充分地反映了市场化和公共化改革引起的财政支出结构根本变化,即政府开始从社会资源配置的主角地位和身份的淡出。

然而,更为实质性的是财政基本建设支出内容的变化。改革伊始,财政立即发生了“退出生产领域”的大变化,即表现在其基本建设支出主要集中到能源交通领域内。作为当时制约国民经济发展的“瓶颈”,财政集中财力投资于这些领域,是具有为整个经济提供公共服务的性质。到了1990年代,财政的基本建设支出开始退出营利性领域,逐步朝着基础设施和公用设施等公益性领域集中,并且取得了较大的进展。

2 增拨企业流动资金的变化。计划经济下财政几乎包下国营企业全部的定额流动资金,它也是计划经济在财政上的典型表现,因而在市场化改革的最初年代就受到了根本冲击。1980年代的“银行统一管理流动资金”改革,使得财政开始淡出国营企业流动资金的供应。到2004年,该项支出只占财政总支出的0.04%,比1978年的5.94%有了极大的下降,已经可以忽略不计了。残存的财政增拨企业流动资金的内容也发生了根本变化。其支出对象已不再局限于国有企业,而是面向整个社会,是从整个社会利益的角度来安排的。可以认为,该项支出已基本完成了公共化的变革过程。

3 挖潜改造资金和科技三项费用的变化。这是与增拨企业流动资金相类似的财政支出项目,计划经济时期也仅面向国营经济提供。因此,它在改革中也朝着公共化方向转变,不再是面向国有企业,而是面向整个社会,即依据公共利益的需要,对所有经济成分的企业都可以提供的,同时也大大降低了其在财政总支出中的比重,即从1978年的5.64%下降到2004年的4.39%。可以认为,该支出项目也已基本完成了公共化的变革过程。

4 政策性补贴支出的变化。该项支出所占比重先升后降,1978年为0.99%,短短两年后于1980年急速攀升到14%,此后逐步下降到2004年的2.79%,但绝对规模仍高达795.80亿元,比1978年11.14亿元增长了71.44倍,绝对规模仍相当大。计划经济下正是依靠财政的价格补贴,计划价格体系和整个计划经济体制才得以维持和运转。因此,市场化改革直接否定了计划型价格补贴形式。但是,政府提供价格补贴并不是计划经济的专利,市场经济下也存在。因此,30年来中国财政的政策性补贴中,带有政府直接干预市场物价性质的“平抑物价补贴”和“肉食品价格补贴”等项目,无论从绝对数还是相对数角度看都在消失,而具有很强公益性的粮棉油价格补贴等项目则上升为主体,到2004年时已占财政的价格补贴支出的80%以上。因此,财政的政策性价格补贴已基本公共化了。

5 抚恤和社会福利救济费的分析。该项支出也在逐步公共化,但进展迟缓。(1)其绝对规模大幅度增长,从1978年18.91亿元到2004年563.46亿元,增长28.80倍,但由于财政总支出也增长,其相对规模没有大的提升,这是不够的,因为该项支出具有鲜明的公共性。这一支出项目离市场经济要求尚有很大差距,诸如企业和农村的社会保障活动尚未纳入政府统筹之中。因此,其公共化进程是严重滞后的。

6 文教科学卫生事业费的分析。该项支出所占比重大幅上升,从1978年10.04%上升到2004年的18.06%,并且从1989年起就一直是最大的支出项目。其变化既是财政支出公共化变革的典型表现之一,又充分表明了财政公共化改革的局限性。计划经济时期,这类支出被压缩到严重不足的程度,它与基本建设支出的极度膨胀相呼应,成为当时财政是“建设型财政”的典型表现。市场经济下,文教科卫等活动是政府提供公共服务的主要内容之一,从而有了较

大幅度的增长。

7. 行政管理费的分析。该项支出的绝对规模和相对规模都急剧膨胀。其绝对规模从1978年的49.09亿元攀升到2004年的4059.91亿元,26年间增长81.70倍;其相对规模从1978年的4.37%攀升到2004年的14.25%,占财政总支出比重提高2.3倍,是改革中上升幅度最大,并且是唯一直线上升的支出项目。行政管理费的严重失控,是中国财政尚未真正公共化的典型表现之一。这点后文还将具体分析。

通过与西方17个国家财政支出的对比,可以看出,就中国现行的财政支出项目和内容来看,它与西方财政支出基本上是相似的,但各支出项目的公共化程度参差不齐,据此可知中国财政支出制度已初步完成了公共化变革。它既是整个财政制度公共化变革的组成部分和结果,也推动和促进了整个财政制度的公共化进程,是公共财政框架基本建成的具体表现之一。

二、中国财政支出公共化的缺陷

但毋庸讳言,中国财政支出变革也存在缺陷和问题,有些甚至很严重。

1. 非营利性投资问题。这是财政投资的新问题。就公共财政来说,从事非营利性投资是其最基本的职责之一,如亚当·斯密就将“公共工程”列为政府的三大职责之一。但这不等于政府投资是无需取舍和没有限制的,而是必须受市场和资本的根本约束与限制,至今为止的中国政府投资的根本问题就在于此,“形象工程”和“政绩项目”就是其典型表现。更为严重的是,这类问题尽管不断受到谴责和抨击,红头文件也三令五申在禁止,但不仅没有减少和收敛,反而随着经济总量的急剧扩大和政府能够支配与掌握的财力迅速增大,反而愈演愈烈,甚至处于失控的状态。

2. 营利性投资问题。这是中国市场化 and 公共化改革遇到的根本问题之一,至今未能得到有效解决。政府不应直接投资于营利性项目的原则已得到普遍认可,但在改革未到位的背景下,政府直接投资营利性项目,将直接增大当地的GDP、财政收入、就业率,有助于解决当地的许多社会经济问题,与政府的政绩和声誉直接相关,决定了政府尤其是各级地方政府仍然在安排营利性投资。政府投资主要来自预算外和基金,但也通过财政贴息、政府担保和银行贷款等形式,进行了间接的营利性投资。

3. 社会保障支出问题。(1)社会保险支出在预算内近乎“空白”,相当部分地区的社会保险收支尚未纳入预算,财政未能在社会保险活动中发挥应有的作用。(2)抚恤和社会福利救济费是典型的公共支出项目之一,但市场化改革没有引起它们占财政支出比重的大提高,2004年为1.98%,只比1978年的1.69%提高0.3个百分点。其中的“社会福利救济费”2004年仅265.29亿元,对于贫困人口高达数千万人的中国只是“杯水车薪”。

4. 科研支出问题。财政的科研支出占GDP比重下降,2004年为0.80%,大大低于1970年代末最高点的1.54%。公共化转轨要求财政大幅度增加科研方面的支出,作为一个发展中国家,提高科技竞争力更是公共财政义不容辞的责任,近年来政府也在努力加强这方面的支出,但结果并不尽人意。

5. 教育支出问题。这些年来,尽管社会各界有着增加教育支出的很大压力,并且政府也在努力增加这类支出,但仍然远远不够:(1)政府的教育支出占GDP比重过低,2004年才2.81%,仅比1978年的2.07%提高了0.8个百分点。20余年来这一比重始终没有超过3%,最高的2002年也只有2.96%,距《教育改革和发展纲要》提出的4%目标有较大差距,与国际5.

1%的平均水平差距更大。(2)教育支出占财政支出比重,2004年为11.58%(含债务)和13.52%(不含债务),虽然比1978年的6.76%和6.69%分别提高了4.82和6.76个百分点,但离最高点即1994年的16.17%(含债务)或1996年的17.84%(不含债务),都有4个多百分点的差距,仍然是不够的。(3)政府对落后地区教育的支持力度不够。预算内的“支援不发达地区用于教育的支出”2004年只安排了5.99亿元,在该年预算内28486.89亿元支出中,几乎是完全可以忽略不计的。从预算外的“农村教育费附加支出”来看,它以1998年为界,在此之前绝对规模和相对规模都上升了,此后则是都下降的,2004年减为0。这是农村费改税的成果,但由此减少的农村教育费支出,却没有得到预算内教育支出的相应增加来保证。(4)财政的教育支出结构和使用效果等方面也都存在种种问题,这是人们至今诟病“上学难”的一个重要原因。

6 财政用于农业的支出不足。财政用于农业的支出,是政府解决“三农”问题的重要手段,直接关系到“三农”问题的能否有效解决。然而,财政用于农业的支出占总支出的比重,2004年只有8.28%,比最高点的1979年13.60%,下降5个多百分点,下降幅度达2/5。计划经济下国家用于农业的支出是严重不足的,市场经济已经初步建成的今天,财政用于农业的支出比重还更低,只能说财政没为农业尽到自己的责任。

7 行政支出的严重失控。前述行政支出只是预算内的,还需以预算外数据补充之:(1)行政事业费是预算外的最大支出项目,从1996年1254.36亿元上升到2002年2655.00亿元,6年内翻了一番多。(2)其占预算外总支出比重也从32.7%持续攀升到69.3%,也翻了一番多。(3)预算外的行政事业费规模,基本上大于同年预算内的行政管理费规模,只是到2002年才开始小于预算内。从西方17国来看,不管是发达的,还是较发达的和发展中的,其中央政府的“一般公务支出”,最高的巴西才占14.16%,其次美国也只有10.13%,中国却高达70%,高得离奇。它表明,中国政府支出规模的膨胀问题是极为严重的,不仅预算内没能压缩,反而通过预算外有了更大更快的扩张。如果再将预算外支出中用途大致相似的“乡镇自筹、统筹支出”等项目也考虑入内,则政府费用的失控已呈现出恶性状态,它表明如何控制政府规模是一个远未完成的极为艰巨的任务。

8 政府支出总体失控。各级政府膨胀其支出的势头和欲望,缺乏应有的约束和控制。中国政府的一般预算支出,1994年为5792.62亿元,2006年急剧攀升为40213.16亿元,12年增长6.94倍,年均递增17.52%。更为严重的是,越到近年,其增长势头越猛,2004、2005、2006年比上年增长的规模和幅度,分别达到3836.94亿元、5221.23亿元、6505.04亿元和15.57%、18.33%、19.30%。失控的支出是一个无底洞,它很自然地转化为财政收入的压力,迫使各级政府拼命增收。政府一般预算比上年增收规模,2002年为2517.60亿元,2003年为2811.61亿元,2004年为4681.22亿元,2005年为5231.51亿元,2006年为7715.64亿元,并且这个势头还强劲地保持着。此外,各级政府收入除了一般预算收入之外,还有政府性基金收入,其增速超过了一般预算收入的增速。如2006年,政府一般预算收入只增长二成四,而占政府性基金绝大部分的土地出让收入,则增长了三成。

然而,尽管如此,仍然没有哪级政府声称自己的财力够用了,贫穷地区如此,富裕地区也如此,基层政府更是困难得过不去;财政年增收数百亿元时如此,年增收高达7000余亿元时亦如此。一讲起教育、医疗、社保、三农、环保等问题,总是叫没钱,不要说拿出几亿、几千万、几百万,就是几十万,甚至几万也非常困难。但对于政绩工程和形象项目,则钱总是能够生出来的,不要说几亿,就是几十亿、几百亿乃至上千亿,也能够变着法子解决。

政府支出的失控,实际上还是政府支出严重低效浪费的代名词,而不仅仅只是行政支出恶

性失控和低效浪费。能够独立支配,又缺乏严格约束和有效监督的钱,不用白不用,想怎么用就怎么用,于是,在众多的政府机构及其官员的挥霍下,再多的钱也是不够的,政府支出尤其是行政支出的严重膨胀,就毫不奇怪了。

三、中国财政支出改革思路

上述问题的存在,是整个改革尚未取得根本突破的大背景所决定的,因此,问题的根本解决,必须依靠整个改革的推进和突破,但财政支出的改革将对整个财政的公共化改革产生直接影响,进而影响整个市场化改革进程。深化中国财政支出的公共化改革应从以下方面着手:

(一)应当根本转变财政理念

财政支出是在政府内部各层级、各部门、各机构、各单位及其人员,以及各级人代会,社会公众等多种因素参与下,在合力作用下作出决定的。为此,人们的财政理念如何,对变革财政支出制度起着决定性作用。目前应当形成的新理念主要有:

1. “公共财政”理念。这是变革财政支出必须根本遵循的理念。它具有以下基本涵义:^①

(1)它是“为市场提供公共服务”的财政。财政安排的支出应当是为市场服务的,是为市场所需要又不危害市场的,真正做到“市场能干的,政府就不要去干,财政就不能安排支出;市场不能干,又需要政府去干的,财政就要安排支出”。(2)它是“社会公众”的财政。财政支出应当遵循社会公众的意愿来安排,应当由社会公众根本决定和监督,不能损害社会公众的根本利益。(3)它是与市场经济体制相适应的财政制度,没有市场经济就没有公共财政。反之,没有公共财政也难以有真正的市场经济。(4)公共财政具有四大基本性质,即“弥补市场失效”、“一视同仁”、“非市场营利性”以及“法治化”等。违反这些基本准则的就不是公共财政。然而,目前中国的财政支出,更多的是为政府自身利益服务的支出,是政府决定而不是社会公众决定的支出,仍然保留了某些与计划经济相适应的性质,在弥补市场失效、一视同仁地对待各市场主体、非市场营利性以及财政法治化等方面,都存在着不同程度的缺陷。这是造成中国财政支出问题的深层次根源。

2 “纳税人”理念。“纳税人”既是义务承担者,又是权利享有者,而不仅仅只是税款的义务缴纳者。“纳税人”对于公共财政的形成具有决定性作用:(1)纳税人是公共财政的直接源头。正是由于税款缴纳者掌握了纳税的决定权,才开始了英国财政从家计性向公共性的转轨过程。(2)无数的纳税人的钱构成了公共收入,政府支出是在花纳税人的钱。(3)政府支出必须并且只能为纳税人服务,不准浪费和挥霍纳税人的钱。这是面对无数纳税人的公共支出。(4)政府支出只能由纳税人决定。然而,纳税人必须拥有相应权利的观念,至今未得到广泛认同和尊重,更没有真正落实到政府支出的安排和控制上。不受“纳税人”根本决定和支配的财政支出,很大程度上是按照政府官员的意志和利益安排的,支出的失控和浪费就难以避免了。

3 “预算法定”理念。市场经济下社会公众对政府支出的决定和规范,是依靠法律权威进行的。因此,财政支出是否遵循“预算法定”原则,是财政及其支出公共化的决定性条件。该原则要得到遵守,形成普遍和广泛的“预算法定”理念共识是其必备前提。市场化改革以来,尤其是90年代中期以来,中国政府预算在法治化方面迈出了较大步伐,法治程度有了较大提高,但离真正的法治化还有很长的距离,全社会尤其是许多政府官员还缺乏“预算法定”理念,使得中国政府支出难以纳入严格的法治轨道,政府支出活动中长官意志盛行。它直接堵塞了市场表达自己意志的基本通道,直接否定了市场对政府支出活动的监督与约束,也就难以真正

公共化。

4 “市场决定”理念。中国的财政支出至今不是由市场决定,而是由政府及其官员决定的。由于官员们的行为只对上级负责,而不是对社会公众和市场负责,其结果只能是追求政绩,现实中存在种种与市场意愿相违背的财政支出,就毫不奇怪了。因此,只有转到“市场决定”上来,由市场来决定政府具体哪些事项和支出可以做,哪些不可以做,才能形成与市场经济相适应的财政支出制度。

(二)深化政府预算制度改革

中国财政支出制度改革的深化,首先应当落实在政府预算制度的改革上。1998年以来,通过部门预算和国库集中收付等改革,政府预算制度改革已迈出了较大步伐,取得了一定的实质性进展,它保证了公共财政框架的初步建立。但其局限性也是明显的,真正的市场型政府预算制度还没建立,它集中表现在各级人代会仍然没有能够决定政府预算上。为此,改革中国的财政支出制度,其基础性工作就是花大力气改革政府预算制度。

1. 落实已有的各项改革措施。(1)扩大部门预算制度的适用范围,将所有的政府财力真正纳入部门预算,真正取消预算外和制度外等范畴。政府预算草案编制时间应大大提前,为预算年度开始之前完成预算草案审批提供足够时间,克服目前数月无法定预算时段的状态。完善政府预算的编制技术,提高各部门编制预算的技术水准,制订相对科学完善的定员定额,等等。(2)加快国库集中收付制度改革的推行进度,尽早将各级政府各部门的收支都纳入这一制度,并推广到所有能由国库直接支付钱款的项目和内容上去,等等。(3)完善政府采购制度。(4)建立起相应的政府支出陈述与审计制度。

2 根本改革政府预算制度。(1)增大各级人代会的预算决定权,在政府预算的编制、审议、修订、批准、执行、审计、监督和决算等一系列过程中,真正落实宪法赋予各级人代会的权力机构的地位。(2)相应改革政府机构本身,无论在政府的工作方式、方法和水准方面,还是政府机构的组织构造等方面,其中包括财政部门及其工作,都需要有大的改善与提高,才能真正胜任科学编制和执行政府预算的要求。(3)相应调整和修订已有的法律条文,使整个政府预算以及全部财政活动,都置于法律的约束与监督之下。(4)设立相应的审查机构与制度,为各级人代会、社会公众和社会舆论监督政府预算,提供必要的条件与具体渠道。

3 建立中国特色的复式预算体系。区分“公共财政”与“国有资本财政”并相应分别编制“政府公共预算”和“国有资本经营预算”,形成新型的两大预算体系。其中政府公共预算体系将包括政府经常性预算、政府非经营性资本预算和社会保险预算等,它将涵盖所有政府的公共性收支,包括经常性收支、非经营性资本收支和社会保险收支等几大内容。而国有资本经营预算则只能包括政府经营性收支内容。

4 注重政府预算制度基本特性的形成。(1)注重政府预算计划性的形成。各级政府必须提高科学编制预算的能力,各级人代会也必须提高其预算审核的专业水平和能力,确保自己审核批准政府预算的科学高效,注意防止乃至杜绝预算活动中的长官意志,严格遵守执行预算计划。(2)注重政府预算归一性的形成。调整和规范各级政府部门和机构的权力,强化人代会对政府权力的约束与对政府活动的监督能力,通过社会公众、通过市场和资本来约束与规范各级政府的收支,确保所有的政府收支真正纳入预算。(3)注重政府预算公开性的形成。改革有关保密制度,为政府收支数据公开提供具体的制度条件。除某些特殊数据需要保密外,政府预算数据都应当提交人代会并对社会公众公开,接受社会公众与社会舆论的监督。政府预算的执行、审计、决算过程也应当透明,也置于社会舆论的监督之下。(4)注重政府预算法治性

的形成。加强财政税收预算的法制建设,将政府收支活动切实置于法律的约束与限制之下。加大执法力度,对于违反政府预算的行为,不管是哪一级政府,不管是谁,都必须严格依法予以追究和制裁。

(三)改革财政支出具体内容

1. 大幅度压缩行政费用。这是目前最为突出的财政支出问题。目前各级政府的行政支出如同九头鸟,有着极为顽强的生命力,能够顶着中央政府的控制和压缩,而顽强地“发展壮大”。过大的行政支出的实质,就是政府从市场取走了过多的资源和要素,对市场形成了过重负担,大大降低市场自身的发展能力,也必然产生政府对市场的过多干预。行政支出的恶性膨胀,还为政府官员的挥霍浪费乃至贪污腐败提供重要条件,它极大地挤压了财政其它的各项支出,是尽管财政收入超速增长仍然极度困难的关键原因。为此,大规模压缩财政的行政支出,从根本看是理顺政府与市场关系,从直接看是促进廉政建设、是腾出财力空间增大社会保障、教科文卫、农业等支出所必不可少的条件。但是,要真正解决包括预算内、预算外和制度外等各类行政支出失控的问题,还应真正改革政治体制,真正精简政府机构,真正压缩其人员。这些改革设想已提出多年,并也多次大力精简机构和压缩人员,尽管有些进展,但根本看则是失败的。这不仅表明了改革的巨大难度,更表明了应当转变改革思路。为此,应当通过政府预算制度改革等措施来带动和强迫机构改革。

2. 注重社会保障等支出的落实。近年来在政府预算报告中,社会保障问题一直是政府预算安排的重点,是政府大力支持和强化的领域,但至今这方面的政府支出仍然不够,仍然是难以满足建立市场经济和公共财政的根本要求的。由此产生许多问题一直未能有效解决,导致了重大的隐患与危机。其中一个重要的困难,就是“没钱”。的确,由于传统体制的安排,财政并没有直接掌握相应的社会保障基金,同时13亿人口的完全社会保障无疑需要天文数字的财力投入,说“没钱”显然不是虚假之辞。但如果认真分析一下,“没钱”只是相对的,并不等于一些基本的社会保障活动政府都无力提供。如果能够加强政府支出的管理,其节约下来的钱也是能够大大缓解社会保障支出压力的。至今为止这些问题之所以一直未能有效解决,其根本原因还在于政府预算制度和纳税人制度未能真正建立,从而缺乏社会公众对于政府支出的约束与监督。同时,在财政支出实际上掌握在政府手中的背景下,只要政府官员真正认识到社会保障的重要性,真正认识到“执政为民”的重要性,而不是只为了自己的乌纱帽,则对于急需的社会保障活动,肯定是能够弄到钱的。此外,目前社会保险基金没有纳入政府预算,则是财政支出中社会保障性质的支出比重过低的重要原因。为此,应当争取早日开征社会保险税,并与复式预算制度的改革相配套,在政府预算之内建立起社会保险预算,使财政能够更为有力地介入到社会保障活动中来。

3. 适度提高农业方面的财政支出。“三农”问题在我国有着极端的重要性,但至今尚难以说已经得到根本的解决,其中财政投入不足是其原因之一。几年来各级政府对于农业也作了很大努力,取得了一定成效,但农业依然是国民经济发展的薄弱环节,投入不足、基础脆弱的状况并没有改变。要根本改变农业的状况,各级政府的投入是必不可少的一个条件。为此,公共财政“必须切实解决好两方面的问题:一是在公共财政资源配置上,要统筹考虑城乡发展,合理调整国民收入和财政支出结构,加大对农业、农民、农村发展的支持力度,逐步减轻农村居民的税费负担,实现城乡居民的均等享受公共财政所提供的公共产品、公共服务和承担均等的税收义务。二是在促进农村社会经济发展上,要统筹考虑农业、农民、农村的全面协调发展。不仅要促进农产品的有效供给和农业现代化建设,特别是粮食、棉花等大宗农产品的现代化生产

经营和有效供给;而且要拓宽农民增收渠道同时要逐步加大对农村教育、卫生、文化等社会事业发展的支持力度,把农村公共基础设施建设和农村社会事业发展逐步纳入公共财政的支出范围,促进城乡社会经济协调发展。^⑩

4. 适度提高教科文卫方面的财政支出。(1)财政应当加大教育方面的投入,提高教育支出占 GDP的比重,扭转教育支出占财政总支出比重下降的趋势,改善教育投入的结构,注意提高教育支出的使用效率。“保障义务教育经费,要求制定适应义务教育基本需要的有关经费标准,中央和地方各级政府根据职责共同负担义务教育经费并负责落实;.....合理配置义务教育资源,经费投入要向农村学校和城市薄弱学校倾斜^⑪ (2)财政的卫生支出应当加强对诸如“非典”等突发疾病的财力安排,同时还要提高用于医疗等方面的支出。(3)从科研来看。一方面财政应当提高科研支出所占比重,另一方面则是应当提高有限财力的使用效率。

5. 经济支出的改革。财政的经济支出改革,主要应注意的有:(1)除了来源于国有企业以各种形式上缴的利润之外,政府不应当再安排营利性投资和亏损补贴,也不应当以补贴和担保等间接方式进行营利性投资活动;(2)政府的挖潜改造等支出,只能是出于为整个经济发展、为体制转轨等即社会利益服务的目的,而不能单纯为了政府自身的营利目的;(3)固定资产投资的调整,应当更多地与生态环境保护和建设相联系,与发展农村经济、农村教育、公共卫生和基层文化等社会事业的建设相联系,等等。

6. 增强县乡财政实力。在现行财政体制下,中国的县乡财政普遍处于困难中,其中乡镇财政更为困难,债务严重,收支状况紊乱。其原因,一是现行财政体制,这就要改革财政体制,适度增大县乡财政的实力;一是政府机构庞大、冗员过多、浪费严重,这就要减少政府层级和部门、变革政权结构、压缩“吃皇粮”人数,提高财政资金使用效率,等等。

7. 加强财政管理,提高财政支出效率。目前财政支出效率低下,奢侈浪费现象严重;行政机构及其人员臃肿庞大状态,屡经精简不见成效;事业单位不仅如此,而且还存在重复设置,改革滞后等问题;财政供养的人员刚性增长,规模庞大;财经秩序比较混乱,有法不依、执法不严、违法不究的现象仍相当普遍,等等,不仅直接导致了行政支出的大幅度上升,而且财政支出也是不可能公共化的。为此,应当健全和完善政府支出的相关法律和制度,强化预算约束,规范财政支出过程,全面加强财政支出的监督作用。

注释:

本节的数据,除另有注明外,均见中华人民共和国财政部主管:《中国财政年鉴》(2005)。

这一比重,一五时期为 90.3%,二五时期为 78.3%,1963 - 1965 年间为 88.1%,三五时期为 89.3%,四五时期为 82.5%,1978 年为 83.3%。这些数据见:《中国统计年鉴》(1984),第 303 页。

这儿分析的是“预算内固定资产投资”指标,它与“预算内基本建设支出”指标口径有所差异,前者还包含更新改造支出等内容,因而是大于后者的。

《中国统计年鉴》(2001),第 159 页。

即美国、法国、德国、荷兰、英国、日本、俄罗斯、韩国、墨西哥、阿根廷、巴西、西班牙、印度、泰国、土耳其、印度尼西亚、埃及等 17 国。这些国家的数据见中华人民共和国国家统计局编:《国际统计年鉴》(2003)中国统计出版社 2003 年版,第 159 - 161 页。出于文章篇幅的考虑,本文不再列出这些国家的具体数据。

《国际统计年鉴》(2003),第 159 - 161 页。

《财政统计年鉴》(2004),2005、2006 年为当年预算执行数。

《中国统计年鉴》(2005),第 271 页;2005、2006 年数据见当年预算执行情况报告。

见 2006 年预算执行情况报告;陈文雅:《地方政府土地收入飙升房价上涨加速》,《经济观察报》2007 年 7 月 7 日。

⑩张馨:《财政公共化改革:理论创新·制度变革·理念更新》(中文 1 版),中国财政经济出版社 2004 年版。

⑪本刊评论员:《让公共财政的阳光逐步照耀到农村》,《财政研究》2004 年第 5 期。

⑫《教育经费要向农村和城市薄弱校倾斜》,《厦门日报》2006 年 1 月 5 日第 8 版。